

ANCAMAN KERAPUHAN STRUKTURAL INDUSTRI PENGOLAHAN DI INDONESIA

Nuriman Hasibuan

Industrial process in Indonesia, up to now, produces a dual performance. It is relatively high growth has not yet succeeded to release some structural problems. Four causes can be argued to point out its reasons. Those are the increasing industrial concentration, the weak of industrial linkage, highly protective structure, and inefficiency. Test by some measures have undoubtedly proved our analysis. This article attempt to describe briefly a number of weaknesses sector which could weaken the manufacturing structure in Indonesia and propose some measures that would improve the current structure.

Significant transformation seems prevail limitedly in large-and-medium scale industries. It does not, however, hold for small and handicraft ones. Large-scale industries have been an engine motoring growth of manufacturing sector and the whole economy as well. However, they too have been widening sector and spatial gaps in the country. Since equality is as important as growth in our development, it is reasonable to question their motoring role. One may call them a "leaving" rather than a "leading" engine.

Bila diamati perkembangan transformasi struktur industri pengolahan Indonesia (IPI) melalui proses alokasi sumberdaya (Syrquin dan Chenery, 1989), maka telah terjadi perubahan struktur yang berarti, walaupun pada kenyataannya perjalanan perubahan itu masih relatif lamban. Kelambanan itu antara lain oleh karena di satu pihak pengamatan dilakukan secara makro, pada hal kondisinya terpecah dua yang sering disebut sebagai kondisi ekonomi yang dualistik. Kondisi ekonomi kota di satu pihak dan di pihak lain terbentang luas kondisi ekonomi pedesaan. Pengertian

ini pun berhimpit pula dengan sektor modern yang menjadi mesin pertumbuhan ekonomi dan sektor tradisional yang sebagian masih dalam *kungkungan subsisten*.

Pada tahun 1971 pangsa IPI terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia baru sekitar 8 % dan meningkat menjadi sekitar 20 % setelah sekitar 20 tahun. Ini pun merupakan masalah klasik bagi sebagian negara yang sedang berkembang (Lewis, 1954), tidak terkecuali Indonesia.

Begitu pula jika diperhitungkan tingkat pertumbuhan ekonomi dan IPI tidaklah mengecewakan. Dalam

periode 1971-1992 pertumbuhan rata-rata setiap tahun masih berada dalam angka dua digit, sementara PDB mencapai pertumbuhan rata-rata sekitar 6,7 %. Tingkat pertumbuhan sektor IPI non-migas masih lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhannya yang termasuk migas. Sektor migas tampaknya telah menjadi beban untuk mencapai tingkat pertumbuhan IPI yang lebih tinggi. Hal ini dapat difahami, karena tingkat harga migas yang tidak stabil sejak 1982, bahkan dewasa ini justru cenderung menurun. Pangsa sektor IPI juga memperlihatkan kenaikan lebih dua kali lipat dalam dua dekade.

Dalam kesempatan ini ada empat kelemahan struktural IPI. *Pertama*, tingkat konsentrasi industri yang relatif makin meningkat. *Kedua*, kaitan antarindustri atau antarsektor yang relatif masih lemah. *Ketiga*, struktur proteksi yang juga relatif tinggi. *Keempat*, muara dari ketiga masalah tadi adalah industri yang relatif kurang/tidak efisien. Memang, masih ada hal-hal yang menjadi ganjalan dalam mendorong IPI untuk lebih kompetitif seperti masalah-masalah diversifikasi ekspor yang relatif lambat berkembang, infrastruktur yang masih tetap belum memadai, struktur impor barang dengan pangsa barang konsumsi cenderung bertahan, lokasi yang masih terkonsentrasi di Pulau Jawa, dan masalah kelembagaan yang kurang kondusif bagi kemajuan yang lebih pesat menghadapi persaingan global.

Skala dan Pertumbuhan

Secara internal, sektor IPI juga mengalami suatu transformasi, oleh karena perubahan-perubahan permintaan. Bila diperhatikan komposisi

pangsa masing-masing jenis industri telah mencapai dua-digit, sehingga telah terjadi transformasi yang berarti pada industri sedang dan besar. Kelemahannya adalah transformasi pada jenis-jenis industri berskala kerajinan dan kecil tidak termasuk. Pada tahun 1975, pangsa nilai produksi bruto yang berasal dari jenis industri makanan dan minuman (31) adalah sekitar 48%, pada tahun 1984 menjadi 34%, dan tujuh tahun kemudian pangsa itu menurun lagi menjadi 24%. Untuk jenis industri barang-barang dari logam, termasuk otomotif dan perkapalan, telah meningkat dengan relatif lambat, yakni 12, 14 dan 15% untuk masing-masing tahun tersebut. Begitu juga untuk jenis industri kimia dan barang-barang dari bahan kimia (35), dan industri logam dasar, transformasinya cukup lambat. Keanehan terjadi pada jenis industri tekstil, *garment* dan kulit, yakni terjadi perubahan yang tidak berarti, pada tahun 1975 pangsaanya adalah 15,6% dan pada tahun 1991 adalah 15,9%. Keanehan itu terjadi karena tekstil merupakan salah satu primadona ekspor selama satu dekade terakhir, sehingga terjadi peningkatan permintaan, baik di dalam maupun di pasar internasional. Artinya peningkatan ekspor dan juga konsumsi domestik, menyebabkan pangsaanya bertahan, malahan cenderung meningkat. Memperhatikan perubahan pangsa itu, maka pendalaman struktur industri di Indonesia masih lambat. Semua perubahan ini menggambarkan pula struktur permintaan masyarakat secara keseluruhan.

Andil terbesar dalam mesin pertumbuhan ekonomi dan juga IPI itu adalah sektor yang berskala besar, baik pada sektor pertanian (perkebunan besar), pertambangan,

industri, konstruksi, perdagangan, angkutan, perbankan dan lainnya. Satuan-satuan usaha dengan skala besar inilah yang mempunyai pangsa utama untuk pertumbuhan ekonomi Indonesia. Hal ini pula yang mendorong kesenjangan, tidak saja antar-sektor ekonomi, tetapi juga antar-wilayah. Pada sektor IPI yang berskala sangat besar (dengan tenaga kerja di atas 100 orang) tingkat pertumbuhan melampaui 13% per tahun, sedangkan untuk yang berskala menengah (20-99 tenaga kerja per perusahaan) masih di bawah 5%. Jadi, di dalam sektor IPI sendiri telah terjadi kesenjangan yang semakin besar. Penyerapan tenaga kerja pada perusahaan yang relatif berskala sangat besar ini dapat digambarkan dengan koefisien elastisitas tenaga kerja terhadap nilai tambahnya, masih *inelastik*, yakni sekitar 0,67. Jika nilai tambah yang tercipta sekitar 1%, maka tenaga kerja yang terserap sekitar 0,67%. Koefisien ini berubah dengan berarti pada skala perusahaan dengan tenaga kerja 100-499, yakni menjadi 1,32. Hal ini dapat difahami bahwa pada perusahaan-perusahaan yang berskala sangat besar, kualitas sumberdaya manusianya dalam arti ketrampilan jauh lebih tinggi. Ini pun merupakan bagian dari rintangan penyerapan tenaga kerja yang diperkirakan dengan teknologi yang relatif lebih padat modal, kecuali untuk beberapa jenis industri, seperti pada industri kretek.

Di balik keberhasilan dalam pertumbuhan dan pangsa terhadap PDB, jika disibak lebih teliti, masih terlihat beraneka warna kelemahan struktural. Tampaknya seperti suatu paradoks. Lalu di manakah kelemahannya dan mengapa terjadi hal-hal yang demikian? Kelemahan struktural yang dimaksudkan mengandung pula

banyak sisi, jika dikaitkan dengan tema-tema globalisasi dan persaingan seperti efisiensi dan keterbukaan informasi dalam iklim yang relatif lebih bebas.

Konsentrasi Industri

Salah satu cara untuk menjelaskan kondisi IPI yang sulit meningkatkan persaingan, baik di dalam negeri maupun ke pasar internasional adalah konsentrasi industri yang cenderung terus meningkat. Lazimnya, hal ini merupakan pertanda adanya kekuatan-kekuatan yang mengurangi mekanisme persaingan atau secara lebih tajam dikatakan struktur yang anti-persaingan. Hal ini tampaknya seperti dicari-cari atau alasan yang *neko-neko*. Oleh karena proses itu melahirkan struktur pasar monopoli dan/atau monopsoni, dan oligopoli dan/atau oligopsoni. Struktur ini cenderung berperilaku mematikan persaingan. Jadi, kalau di kandang sendiri tidak pernah/kurang terlatih untuk bersaing, maka perilaku itu pun akan berlangsung di pasaran internasional. Tetapi kalau industri-industri itu mampu mematikan persaingan di pasar internasional, tentu dengan kekuatan yang luar biasa. Tetapi, sebagian dari mereka masih merupakan jago-kandang. Apa lagi, jika terjadinya konsentrasi yang makin meningkat itu adalah karena perlindungan (proteksi). Lebih menyulitkan lagi, kalau proteksi itu, baik langsung atau tidak, karena kebijakan pemerintah atau paling tidak sebagai dampak sampingan dari serangkaian kebijakan. Aspek proteksi ini akan dibahas lebih lanjut pada masalah yang ketiga.

Peningkatan konsentrasi yang diukur dengan nilai tambah yang dihasilkan 4-perusahaan terbesar (C-4)

dibagi dengan total nilai tambah pada jenis industri yang bersangkutan, ternyata pada beberapa jenis industri masih cenderung meningkat. Jenis-jenis industri yang konsentrasinya meningkat tampaknya mengandung keganasan. Misalnya, konsentrasi yang meningkat tidak pada industri berat, seperti besi baja, tetapi malahan pada berbagai jenis industri makanan (termasuk tembakau, kretek dan sigaret), bahkan juga pada jenis kulit, penerbitan, kertas, karet, plastik, keramik, semen, dan jenis industri logam, elektronika dan mesin-mesin non-elektronika.

Keadaan itu dapat pula diperiksa secara silang. Jika diperhatikan pangsa nilai tambah yang dikelompokkan atas pemilikan perusahaan dalam berbagai jenis industri, ternyata dalam periode yang sama (1985-1991), yang merupakan periode deregulasi dan debirokratisasi yang cukup "panas", ternyata peranan pemerintah makin meningkat, seperti pada jenis-jenis industri makanan, penerbitan, produk dari karet, semen, dan produk-produk gelas. Meningkatnya pangsa nilai tambah industri makanan erat kaitannya dengan status pemilikan pemerintah dalam beberapa jenis industri, seperti pembuatan garam, minyak kelapa sawit, dan industri gula. Sebaliknya, terjadi pula penurunan yang berarti dalam pangsa nilai tambah pada berbagai jenis industri milik pemerintah, seperti pada industri tekstil, industri kayu (termasuk *plywood*), industri kimia dasar, logam dasar dan mesin-mesin yang non-elektronika, serta pada jenis industri alat-alat transport (Hasibuan, 1984 dan 1993).

Dari berbagai kasus itu, tampak masih mengalami kemelut, jika mengaitkannya dengan implementasi peranan pemerintah dalam usaha-

usaha yang menghasilkan "hajat hidup orang banyak". Tetapi bisa juga ditafsirkan bahwa penafsiran hajat hidup itu telah berubah dengan dinamis, sehingga tidak seperti saat pasal UUD itu lahir. Oleh karena isi UUD itu sendiri tentunya mempunyai daya antisipatif yang sangat tinggi. Jika tidak, tentunya sukar untuk menyesuaikan dengan perubahan dan dinamika keadaan.

Beginilah tafsiran bahwa dikuasai itu tidak perlu dimiliki. Misalnya, tentang memproduksi padi (beras), dalam tahap produksi tidak memerlukan tangan pemerintah secara langsung, tetapi yang penting pemerintah dapat menguasainya. Tidak perlu pemerintah memiliki ratusan ribu hektar sawah dan ladang, walaupun banyak subsidi dan bimbingan untuk hal itu. Garam, minyak goreng dan gula merupakan bagian dari sembilan bahan pokok, tetapi sebaliknya ikan asin dan sabun pada umumnya diusahakan dan dipasarkan oleh swasta. Tidak perlu ada BUMN untuk ikan asin.

Jika diamati lebih lanjut, kebutuhan konsumen berkembang dengan pesat. Ini pun menimbulkan gerakan konsumen yang dahsyat pula. Misalnya, menjadi pertanyaan pula: Apakah informasi, termasuk kebutuhan pokok (*basic-needs*)? Kebutuhan pokok bagi siapa? Ya, bagi petani garam, pedagang bakulan, nelayan, bukan hanya bagi kegiatan-kegiatan pada sektor modern saja. Radio dan Televisi pun telah merupakan "hajat hidup orang banyak". Televisi, mungkin produk TV masih terlalu jauh jaraknya bagi mayoritas penduduk, tetapi radio, tekstil, garment (pakaian jadi), produk-produk dari kayu, furnitur, keramik dan batu bata, serta industri logam merupakan juga kebutuhan bagi orang

banyak. Namun demikian, produk-produk industri ini hampir tidak pernah mengalami kegoncangan dalam dunia konsumsi masyarakat. Jadi, secara implisit dalam pengertian "hajat hidup orang banyak" atau pun dapat menjadi "hajat hidup orang banyak" (identik dengan beras), tetapi pasarannya bisa diserahkan kepada swasta, malahan dengan lisensi monopoli, misalnya jeruk-Pontianak, sagu-Bengkalis, batu-apung di NTB, bawang putih, tepung terigu, kaca lembaran, dan lain-lain.

Kaitan Antarindustri

Di samping kinerja pertumbuhan dan perubahan struktur industri, aspek keterkaitan antarindustri pun merupakan kinerja yang dapat diamati perubahannya. Dari keterkaitan ini dapat terlihat intensitas kandungan kebutuhan baik terhadap komponen yang dihasilkan di dalam maupun di luar negeri. Atau lebih khusus ketergantungan ekonomi nasional pada impor. Seperti telah dikemukakan pada bagian awal tulisan ini, telah mulai terlihat bahwa pendalaman struktur industri Indonesia berjalan relatif lambat. Ini penggambaran tidak langsung terhadap keterkaitan yang relatif lemah antara jenis-jenis industri hulu dan hilir.

Lebih lanjut dapat dilihat beberapa angka yang dapat dihitung dari Tabel 1 Sektor Industri Pengolahan Indonesia untuk tahun 1971, 1980, 1985 dan perkiraan untuk tahun 1990.

Kalau diperkirakan angka "Self Sufficiency Ratio (SSR)"¹⁾, maka dapat disimpulkan bahwa rasio ter-

tinggi adalah pada sektor primer, yakni pertanian dan pertambangan dengan perkembangan yang cenderung menurun dalam periode 1971-1990 dan juga dalam 1985-1990. Penurunan menyolok adalah dalam periode 1980-1985. Rasio untuk sektor sekunder malahan cenderung statis (Nurdjanah, 1993), yakni 71% pada tahun 1971 menjadi 73% pada tahun 1990. Bahkan pada masa *boom* migas tahun 1980, rasio itu menurun menjadi 67%. Hal ini terjadi karena harganya yang meningkat dan ekspor naik, sehingga nilai SSR cenderung menurun. SSR pada jenis agro industri relatif tidak berubah, sedangkan industri migas menurun, terutama dalam 1975 dan 1980. Makin jelas lagi, oleh karena *boom* migas akhir 1974, maka SSR industri migas menurun dari 96 menjadi 51% dan menurun lagi pada tahun 1980 untuk tahun selanjutnya terus meningkat.

Satu hal yang ditemukan dalam angka "Export Dependency Ratio (EDR)" adalah bahwa baik pada sektor primer dan sekunder, maupun tersier ada kecenderungan bahwa jika EDR meningkat, maka SSR menurun. Jadi, tingkat kecukupan berkurang. Devisa yang meningkat digunakan untuk keperluan impor sektor-sektor tersebut. Tetapi hal yang dikuatirkan adalah kalau impor itu cenderung konsumtif yang lebih mendorong *demonstration - effect*. Hal ini tidak pula dapat dihindarkan dalam kecenderungan global yang semakin deras.

Perkembangan EDR pada IPI relatif masih lambat, yakni masih di bawah 10 % (4 % tahun 1971, meningkat menjadi 9 % tahun 1990). Ternyata jenis industri migas EDR-nya relatif masih gigih, walaupun terjadi penurunan yang belum berarti, sedangkan EDR jenis agro-industri

¹⁾SSR = $[1 - \{(M):(D-X)\}]$. D adalah permintaan antara dan permintaan akhir, sedangkan X nilai ekspor (FOB).

relatif tetap dalam periode 1971-1980, dan meningkat menjadi dua kali lipat dalam periode 1980-1985-1990. Begitu juga halnya dengan EDR jenis industri lainnya, belum bisa melampaui angka 8%. Keadaan ini sebenarnya menggambarkan beberapa hal. *Pertama*, diversifikasi ekspor IPI yang kurang cepat berkebang; *Kedua*, perlindungan industri yang masih relatif kuat; *Ketiga*, kemunculan berbagai jenis industri yang kaitannya ke sumber-sumber internal yang masih kurang kuat. Hal terakhir ini dapat dilihat pada struktur permintaan akhir (PD) dan permintaan antara (ID).

Ada empat variabel penting, variabel pertama dan kedua masing-masing adalah EDR dan SSR. EDR secara konsisten meningkat, tetapi SSR kurang stabil. Hal ini ada kaitannya dengan kecenderungan harga migas yang kurang stabil di pasaran internasional.

Variabel ketiga dan keempat, yakni permintaan antara (PAi) dan input-antara (IAi)/Permintaan antara adalah hasil suatu sektor yang digunakan oleh sektor lain sebagai input, sedangkan input-antara adalah suatu sektor yang menggunakan input

dari sektor-sektor lain. Pada tahun 1971, 66,9% hasil sektor IPI digunakan sebagai input antara oleh sektor-sektor lain, tetapi hanya 65,6% dari total hasil IPI, sebagai input IPI yang berasal dari sektor lain.

Dari angka-angka pada tabel 1, ditemukan bahwa hasil sektor IPI, cenderung menurun digunakan sebagai input oleh sektor-sektor lain, sedangkan kebutuhan input IPI cenderung meningkat yang berasal dari sektor-sektor. Ini berarti, *Pertama*, produk barang-barang konsumsi relatif masih besar; *Kedua*, adanya saingan input yang berasal dari import; jika, strategi industrialisasi pengganti impor telah mendorong terjadi peningkatan produksi barang-barang madya dan modal didalam negeri sehingga kebutuhan input domestik semakin tinggi digunakan, tetapi tampaknya belum juga memadai; *Ketiga*, makin berkembangnya agro industri yang padat dengan hasil-hasil pertanian dan juga pengolahan hasil-hasil tambang dan galian.

Kalau diteliti jenis produk import menurut penggunaannya, maka terlihat telah terjadi pergeseran struktural pada komposisi impor barang-barang. Pada tahun 1981, 0,1%

Tabel 1. Perkembangan EDR, SSR, ID dan ID 1971-1990 Sektor Industri Pengolahan Indonesia (%)

Tahun	EDRI	SSRI	PAi	IAi
1971	3,6	71,4	66,9	65,6
1975	4,7	70,7	50,8	67,3
1980	7,7	67,2	56,6	68,9
1985	14,5	79,7	44,4	67,4
1990	13,2	73,2	49,3	71,2

Sumber: Lihat disertasi Nurdjanah, Pasca Sarjana IPB, 1993.

Catatan: PAi adalah permintaan antara terhadap sektor IPI oleh sektor lain, dan IAi adalah input antara sektor IPI yang berasal dari sektor lain.

impor Indonesia merupakan barang-barang konsumsi, dan telah menurun hanya sekitar 4% pada tahun 1992. Sebaliknya, impor barang modal pada periode yang sama telah meningkat dari 15,2% menjadi 27%, sedangkan barang-barang bahan baku impor juga menurun dengan tajam dari 79% ke 68%. Jelaslah bahwa proses industrialisasi selama ini, secara relatif telah dapat menurunkan permintaan Indonesia terhadap bahan baku, tetapi masih terus meningkatkan kebutuhan akan modal. Kebutuhan impor modal ini pada periode tersebut telah meningkat dari U\$2 milyar menjadi sekitar U\$7,4 milyar. Impor barang-barang Indonesia telah memakan sekitar 80% dari nilai ekspor Indonesia. Ternyata secara sektoral nilai ekspor barang-barang hasil IPI baru dapat menutupi 72% dari kebutuhan devisa untuk impor ketiga jenis barang tersebut. Memang diakui bahwa semua sektor ekonomi Indonesia membutuhkan barang-barang modal baik sektor primer, sekunder, maupun sektor tertier. Dengan memperhatikan angka-angka itu, maka potensi pengembangan IPI masih terbuka luas. Namun demikian, bukanlah berarti bahwa semua kebutuhan itu harus dihasilkan sendiri, tetapi barang-barang konsumsi, input industri dan barang-barang modal itu merupakan produk sektor industri pengolahan, yang sebagian besar kebutuhannya, seperti bahan baku dan modal belum dapat dihasilkan Indonesia.

Proteksi IPI

Sejarah berbagai negara dalam kelangsungan proses industrialisasi pada tahap awal tidak terlepas dari politik proteksi. Secara klasik alasan-

nya adalah melindungi berbagai jenis industri-bayi. Tetapi alasan ini, untuk sebagian besar, dalam kenyataan telah menjadi alasan yang dibuat-buat. Dalam kenyataannya berbagai industri-tua juga dilindungi, seperti industri gula, minyak goreng, otomotif, ban-kendaraan, tepung terigu, kretek, semen, dan sebagainya. Proteksi industri pada berbagai negeri yang sedang berkembang telah menjadi sumber-kelompok kepentingan dan menjadi padang-padang perburuan rente ekonomi, sehingga sulit untuk menjadi lebih efisien.

Sebagian dapat dilihat adanya kontroversi antara strategi industrialisasi yang *inward-looking vs outward-looking* (Mynt, 1966). Beberapa negara tidak terlalu lama mempertahankan perlindungan yang tinggi, seperti, Jepang, Korea Selatan, Singapura, dan Thailand dan juga Malaysia, tetapi banyak negara masih yakin bahwa dengan mempertahankan lebih panjang akan membawa pendalaman proses industrialisasi. Secara umum diharapkan dalam proses pendalaman itu, pada tahap awal proteksi terhadap barang-barang konsumtif cukup tinggi, kemudian bergeser lebih tinggi ke barang-barang madya dan modal. Pada kenyataannya, di Indonesia berbagai barang konsumsi selama 25 tahun terakhir ini masih diproteksi dengan sangat tinggi, seperti gula, tepung terigu, dan rokok. Begitu juga untuk otomotif, seperti mobil dan sepeda motor, dan alat-alat elektronika keperluan rumah tangga.

Di samping rintangan tarif, sering pula barang-barang dikenakan tarif tambahan (*surcharge*), seperti juga terlihat pada Paket Juni 1993. Malahan dengan *surcharge* ini meningkatkan rintangan tarif efektif. Tingkat harga baja (termahal di Asia Tenggara) yang sedemikian mahal, telah mendorong

industri hilir makin tidak kompetitif. Begitu pula regulasi terhadap berbagai komoditas pertanian, telah mendorong ekonomi biaya tinggi bagi pengguna hasil pertanian di bagian hilir, seperti berbagai industri makanan, minuman dan tembakau yang dilindungi dengan tarif relatif tinggi.

Kalau diperhatikan penggunaan satuan-satuan input industri di Indonesia selama hampir dua dekade terakhir, berbagai jenis industri tidak makin efisien. Hal ini terlihat pada sebagian besar jenis industri makanan dan tekstil, industri barang-barang dari kayu dan industri barang-galian bukan logam ada kecenderungan tidak makin efisien, walaupun sejak tahun 1974, telah terjadi dua kali penurunan tarif impor, yakni pada tahun 1980-1985. Pada periode 1985-1992, tampaknya mulai terlihat hasil perubahan kebijakan tarif di Indonesia terhadap efisiensi industri.

Memang, dalam ukuran proteksi nominal (NRP) terlihat relatif rendah, tetapi jika diperiksa pada proteksi dengan ukuran tingkat proteksi efektif (ERP), maka perlindungan itu sangat tinggi. Misalnya, untuk industri makanan mie, NRP pada tahun 1992 hanya sekitar 30%, tetapi dengan NRP, nilainya menjadi 47. Industri hulunya, tepung terigu NRP-nya mencapai sekitar 600%. Begitu juga misalnya ban mobil dengan NRP sekitar 31, tetapi ERP menjadi sekitar 20 kali lipat nilai NRP.

Baik dengan kebijakan proteksi maupun terjadinya efek konsentrasi, sudah banyak menunjukkan kecenderungan "merugikan" konsumen domestik. Tingkat harga tetap tegar, karena sudah sulit mencari contoh tingkat harga barang-barang yang terbentuk karena persaingan, malahan kecenderungan yang terjadi adalah

harga yang ditentukan melalui mekanisme administrasi oleh pemerintah dan swasta, sehingga gejala-gejala struktur pasar kartel itu pun bagi Indonesia tidak terlarang.

Tingkat harga yang ditentukan pemerintah untuk suatu jenis industri di Indonesia, cenderung melindungi industri-industri yang paling tidak efisien. Hal ini terjadi, misalnya pada minyak kelapa sawit (CPO), semen, gula dan pupuk. Oleh karena itu, sementara sebagian perusahaan swasta yang telah efisien mendapatkan tingkat keuntungan yang sangat tinggi, sedangkan yang paling tidak efisien pun masih dapat menikmati keuntungan. Inilah mungkin industri yang dikelola atas asas "kekeluargaan".

Efisiensi Industri

Pada periode 1974-1984, sangat sulit bagi Indonesia untuk meningkatkan penggunaan input industri yang lebih efisien. Ada beberapa sebab, yakni, *pertama*, masa proteksi tinggi; *kedua*, periode 1980-an sehabis boom harga migas, terjadinya resesi ekonomi yang berkepanjangan, yang kemudian terjadi penajaman deregulasi dan pembebasan tarif bea-impor. Pada periode 1985-1993, ada perbaikan efisiensi penggunaan input pada beberapa jenis industri, seperti yang dapat ditunjukkan oleh angka-angka pada Tabel 2.

Pada periode pertama, proteksi tidak saja menimbulkan *high-cost economy*, tetapi juga adanya dampak perlindungan yang makin meningkatnya konsentrasi industri dan ekonomi (Hasibuan, 1993). Konsentrasi ekonomi yang semakin tinggi dapat mencerminkan kecenderungan makin sulitnya mencapai efisiensi industri yang optimal, sehingga makin sulit

Tabel 2. Perkembangan Tingkat Efisiensi Penggunaan Input Pada Industri Berskala Besar dan Sedang di Indonesia

No.	ISIC	Industri	1974	1984	1991
1.	31	Makanan, minuman dan tembakau	0,58	0,63	0,58
2.	32	Tekstil, pakaian jadi dan kulit	0,69	0,64	0,70
3.	33	Kayu, bambu dan rotan, dll.	0,56	0,71	0,65
4.	34	Kertas dan penerbitan	0,62	0,68	0,63
5.	35	Kimia dan barang-barang dari bahan kimia	0,71	0,70	0,67
6.	36	Barang galian bukan logam	0,48	0,59	0,59
7.	37	Logam dasar	0,79	0,49	0,70
8.	38	Barang dari logam mesin dan peralatannya	0,65	0,70	0,68
9.	39	Lainnya	0,46	0,73	0,63

Sumber: Diolah oleh P3EM, FE UNSRI dari seri Statistik Industri, BPS, Jakarta.

pula mencapai keuntungan komparatif, tetapi juga keuntungan yang diciptakan atas persaingan.

Tampaknya dalam waktu dekat ini, setelah penandatanganan aturan GATT, hasil Ronde Uruguay, Indonesia harus mengemasi lagi tingkat tarifnya. Namun demikian, tidak saja pada NRP tetapi juga dalam ERP. Hal terakhir ini sangatlah penting, oleh karena aspek fiskal dalam negeri, dan berbagai pungutan resmi maupun tidak resmi harus ditekan, sehingga dapat mempertajam persaingan, tidak saja di dalam negeri, tetapi juga di pasaran internasional. Persaingan di dalam negeri semakin keras, oleh karena rintangan perdagangan yang semakin menurun. Ini berarti tantangan yang maha berat bagi sebagian besar industri Indonesia.

Selanjutnya, untuk melihat tingkat efisiensi IPI dapat pula diamati dengan perkembangan angka ICOR industri yang berskala besar dan sedang.

Satu hal yang menjadi pertanyaan

adalah angka ICOR ISIC 37, yakni jenis industri logam dasar, seperti besi-baja, termasuk jenis industri yang relatif efisien. Tetapi untuk jenis industri 38 dapat dipahami, oleh karena termasuk industri petrokimia, seperti pupuk dan semen. Untuk jenis industri 32, yakni tekstil dan pakaian jadi, jika tidak semakin padat modal, tentunya terjadi *under-capacity*. Angka yang mengejutkan adalah ICOR untuk jenis industri kayu (33), baik dengan metode *lag* ataupun tidak. Industri kayu menghadapi masalah bahan baku yang semakin langka, sehingga pencurian kayu cenderung berkembang. Namun demikian, proses deregulasi 1983-1988 belum tentu membawa efisiensi industri, karena baru dalam taraf *entry* yang lebih banyak tetapi belum sampai pada tingkat produksi optimal, sehingga mendatangkan ICOR yang tinggi. Selayaknya, tentu akan lebih memberi arti jika ICOR periode 1989-1993 dapat dihitung. Jika diperbandingkan angka ICOR secara

Tabel 3. Nilai ICOR Industri Menurut 2-Digit Periode 1980-1990

No.	ISIC	Tanpa Lag	Lag satu tahun
1.	31	1,86	1,95
2.	32	4,58	5,09
3.	33	5,22	5,28
4.	34	5,68	5,09
5.	35	4,62	5,14
6.	36	6,87	7,69
7.	37	3,83	4,87
8.	38	3,17	3,82
9.	39	2,85	0,72
	Industri Besar-sedang	4,18	4,52

Sumber : BPS, 1994

Catatan : Pada variabel investasi tidak termasuk stock (bahan baku, barang setengah jadi dan barang jadi).

makro pada periode ini pun ICOR masih tinggi. Hal ini dapat diperkuat dengan makin besarnya kredit macet dan yang bermasalah. Di samping itu, frekuensi pemogokan tenaga kerja yang makin meningkat. Sebaiknya, pemogokan yang makin deras, akan membawa tinjauan pemikiran pengusaha untuk lebih menggunakan kapital yang relatif lebih intensif daripada teknologi yang padat karya.

Selanjutnya, diakui pula bahwa masalah yang sangat menunggang efisiensi industri adalah tersedianya prasarana. Oleh karena kondisi prasarana di berbagai wilayah tidak atau kurang memadai, berakibat kesulitan dalam menyebarkan berbagai jenis industri yang berorientasi sumberdaya ke luar Jawa. Namun demikian, ada beberapa jenis industri, kalau di relokasi ke luar Jawa tidak akan mengubah banyak tingkat efisiensinya, misalnya, pemindahan lokasi pabrik/perakitan kendaraan bermotor dan perkapalan ke kawasan Indonesia Timur.

Penutup

Proses industrialisasi di Indonesia

telah mencapai kinerja ganda. Di satu pihak telah mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi dan pendalaman struktur yang memadai, tetapi di pihak lain masih mengalami berbagai kesulitan struktural, seperti tingkat konsentrasi yang makin meningkat, disparitas kinerja internal, proteksi yang relatif sangat tinggi pada beberapa jenis industri, dan keterkaitan yang belum kuat. Ini semua merupakan bagian sumber dari ketidak-efisienan.

Walaupun Indonesia dewasa ini mengalami kesulitan dalam permodalan, baik yang bersumber dari dalam maupun luar negeri, namun secara jelas, banyak pula terlihat sumber-sumber pertumbuhan utama yang sangat penting dalam waktu dekat ini adalah mengoptimalkan kinerja efisiensi, tanpa menambah penanaman modal. Kebijakan-kebijakan yang mendorong persaingan yang sehat bukanlah sesuatu yang dapat ditunda-tunda, tetapi merupakan prioritas jangka pendek yang perlu dilanjutkan.

Persaingan di dalam negeri (termasuk persaingan dengan barang-

barang impor) merupakan latihan untuk mampu bersaing. Pelatihan bagi "kapten-kapten" industri untuk lebih inovatif. Ini berarti, diperlukan penghapusan restriksi, lisensi, pengurangan *negative-list*. Memang, selama ini telah berkali-kali diperbaiki tetapi masih meluas ke berbagai sektor ekonomi. Begitu pula rintangan-rintangan masuk merupakan pelumpuhan terhadap perilaku persaingan, dan memperlambat dorongan pula untuk berupaya terus menerus mengurangi komponen-komponen ongkos yang terlalu boros. Untuk itu, tentunya diperlukan pula serangkaian insentif bagi industri.

Untuk mencegah lebih lanjut struktur pasar industri yang cenderung mematikan persaingan dan juga intervensi pemerintah yang juga membatasi persaingan itu, adalah hal yang wajar untuk menuangkannya ke dalam perangkat perundang-undangan, sehingga perilaku dan kinerja industri makin transparan. Berbagai penelitian telah memperlihatkan kerugian-kerugian konsumen akibat terjadinya praktek-praktek bisnis yang "tidak fair". Dalam pengaturan ini pun harus transparan, demikian pula peranan pemerintah dalam dunia bisnis, baik dalam penyelenggaraan BUMN maupun dalam patungan. Praktek-praktek kolusi, baik implisit maupun eksplisit semakin merajalela di kalangan bisnis, malahan berkembang ke bank-bank pemerintah. Sementara itu, usaha-usaha kecil dan pengrajin yang jumlahnya jutaan, menampung sebagian besar tenaga kerja makin sulit mendapatkan kredit karena diberlakukan persyaratan-persyaratan perbankan yang formal. Industri kecil dan pengrajin ini perlu pula dilindungi dari dampak tarif yang tinggi pada industri hulu, seperti industri kecil/kerajinan. Begitu pula

dalam perluasan pasar, pemerintah dan usaha-usaha besar seyogyanya meningkatkan terus pembinaan dan pengembangannya dengan intensitas yang lebih terpadu, baik antar instansi maupun dalam aspek-aspek teknis.

Kebijakan yang terus menerus dilakukan antara lain adalah mengendalikan penurunan tingkat tarif. Tetapi masih kurang kebijakan yang mengurangi rintangan-rintangan yang bersifat non-tarif dan malahan dilengkapi pula dengan pungutan atau tarif tambahan (*surcharge*), adanya lisensi monopoli impor barang tertentu, pelarangan impor dan kuota. Tingkat tarif efektif berbagai jenis industri masih tinggi, yang juga merupakan beban masyarakat konsumen, dan merupakan salah satu sumber ekonomi biaya tinggi ke bagian hilir. Bulog mendapat monopoli untuk mengimpor berbagai produk pertanian, seperti beras, kacang kedelai, gandum, dan tepung gandum. Sudah waktunya untuk menyeleksi kegiatan-kegiatan Bulog sambil meningkatkan pemasaran komoditas pertanian dan industri ke luar negeri. Sementara itu, ratusan jenis barang masih mempunyai tingkat tarif efektif di atas 50%, seperti kertas, alat-alat pertanian, cat, gelas, kendaraan bermotor dan mesin-mesin elektronika.

Oleh karena itu, berbagai kebijakan yang membantu kelompok kecil dan pengrajin, seperti juga halnya IDT, hendaklah secara menyeluruh dilakukan regulasi atau deregulasi. Sehingga dapat mengurangi kesenjangan yang timbul oleh distorsi kebijakan yang bias kepada kelompok-kelompok besar, dan bias ke wilayah kota, baik dalam hal perkreditan maupun perlindungan, dan juga mengurangi ketidakstabilan sosial-ekonomi di masa datang.

Referensi

- Amjad, Rashid (1976), "Industrial Concentration and Economic Power in Pakistan," *Pakistan Economic and Social Review*, Special Issue, 14 (1-4).211-261.
- Biro Pusat Statistik (1974/1975), *Statistik Industri, Bagian I* : Jakarta.
- _____, (1979), *Statistik Industri, Bagian I*, Jakarta.
- _____, (1984), *Statistik Industri, Bagian I*, Jakarta.
- _____, (1990), *Statistik Industri, Bagian I*, Jakarta.
- _____, (1991), *Statistik Industri, Bagian I*, Jakarta.
- _____, (1993), *Incremental Capital Output Ratio Sektor Industri 1980-1990*, Jakarta.
- _____, (1994), *Indikator Ekonomi*, Januari, Jakarta.
- Hasibuan, Nurimansjah (1984), *Pembagian Tingkat Penghasilan Tenaga Kerja Pada Industri-Industri Oligopoli di Indonesia*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- _____, (1985), "Implikasi Struktur Pasar Industri Oligopoli di Indonesia," dalam Sri Edi Swasono (Ed.), *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, UI-Press, Jakarta.
- _____, (1989), "Pemerataan, Pertumbuhan dan Konsentrasi Ekonomi dalam Proses Industrialisasi," *Prisma*, 18(9).3-17.
- _____, (1991), *Keuntungan Komparatif Komoditi Ekspor Hasil Industri Kecil*, Pusat Penelitian Universitas Sriwijaya, Palembang.
- _____, (1993), *Bayang-Bayang Ekonomi Klasik: Sektor Informal dan Kemiskinan*, makalah pada Konggres ISEI XII, 21-23 November, Surabaya.
- _____, dan kawan-kawan (1993), *Struktur, Perilaku dan Kinerja Industri Indonesia*, Pusat Penelitian Universitas Sriwijaya, Palembang.
- _____, (1993), *Ekonomi Industri: Persaingan, Monopoli dan Regulasi*, LP3ES, Jakarta.
- Levy, Brian (1993), "Obstacles to Developing Indigenous Small and Medium Enterprises: An Empirical Assessment," *World Bank Economic Review*, 7(1).65-83.
- Nasution, Anwar (1994), *Ke(tidak)serasian Pembangunan Antar Kebijakan*, Makalah pada Seminar Nasional Analisis Antar Era Pembangunan Ekonomi Indonesia, 25-26 Maret 1994, Yogyakarta.
- Rachbini, Didik J. (Ed) (1994), *Khasanah Pemikiran Ekonomi Indonesia*, LP3Es, Jakarta.
- Sicat, Gerard dan Aurora M. Villaruel (1969), "Industrial Concentration in the Philippines," *Philippine Economic Journal*, 13(25).85-129.
- Syrquin, Moshe dan Hollis Chenery (1989), "Three Decades of Industrialization," *World Bank Economic Review*, 3(2).145-181.